



République de Madagascar



Organisation  
Internationale  
du Travail

# MADAGASCAR POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI





Madagascar

# POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI

Edition 2008

---

*Imprimé à Madagascar*

# Préface

*A l'instar de certains pays en développement, Madagascar a adopté une politique et un programme socio-économique essentiellement basés sur la stratégie de réduction de la pauvreté.*

*Dans ce cadre, l'affranchissement de la pauvreté par le travail et l'emploi décent comme condition de développement économique forme le socle de la vision nationale en matière de promotion de l'emploi.*

*Le Gouvernement et les partenaires sociaux ont pris conscience du caractère dialectique entre le développement des secteurs Education et Santé d'une part et celui de l'Emploi d'autre part et constatant que les résultats positifs obtenus au niveau des premiers peuvent être amoindris voire annihilés par la déficience du second.*

*L'Etat malagasy a décidé de coordonner les politiques économique et sociale pour faire de la création d'emplois l'objectif principal pour la croissance économique durable et équitable ainsi que pour l'amélioration des conditions de vie de la population.*

*La Politique nationale de l'Emploi, fruit d'un long processus et résultante de la double logique « concertation-travail technique » présente:*

- *La stratégie pour la promotion de la croissance et de l'emploi à Madagascar, à travers d'une part le cadre institutionnel et programmatique défini par le Gouvernement, et d'autre part par les enjeux de la promotion de l'emploi*
- *Les axes d'intervention prioritaires*
- *Les leviers de mise en œuvre.*

*La Politique Nationale de l'Emploi est l'outil de base pour la promotion de l'Emploi à Madagascar.*

*Une politique macro-économique efficace doit intégrer une politique de l'emploi. L'engagement n° 6, défi 3 du MAP qui met en exergue la promotion du plein emploi a été renforcé par les résolutions des dialogues présidentiels tenus en novembre 2008 qui, pour leur part, ont érigé l'emploi au rang des priorités majeures de la Nation.*

*Nous tenons à remercier le BIT pour sa participation à l'élaboration et à la concrétisation de cette Politique Nationale de l'Emploi.*



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA  
Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana

-----

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

-----

LOI N° 004/2005 DU 10 MAI 2005  
portant Politique Nationale de l'Emploi

L'Assemblée Nationale et le Sénat ont adopté en leur séance respectivement en date du 7 juin 2005 et du 22 juillet 2005

**LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,**

Vu la Constitution,

Promulgue la loi dont la teneur suit :

**TITRE PREMIER  
PRINCIPES ET DEFINITION**

Article premier. Conformément à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, la Politique Nationale de l'Emploi vise à promouvoir le plein emploi productif et librement choisi.

La stratégie repose sur trois grands axes complémentaires et convergents, à savoir :

- restaurer un Etat de droit et une société bien gouvernancée ;
- susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale élargie ;
- susciter et promouvoir un système de sécurisation humaine et matérielle.

Article 2. L'emploi est un droit fondamental pour chaque individu ayant atteint l'âge légal de travailler sans discrimination de sexe, d'apparence, de religion, d'opinion, d'origine, de parenté, de fortune, de conviction politique ou d'appartenance à une organisation syndicale.

L'emploi représente la contribution humaine à l'activité de production et chaque individu au chômage a le droit de rechercher un emploi répondant à ses qualifications en vue d'assurer son employabilité.

Article 3. La création d'emploi décent est l'objectif principal de la croissance économique durable et équitable pour l'amélioration des conditions de vie de la population, dans le cadre d'un marché de travail ouvert au dialogue social.

Article 4. L'emploi est catégorisé comme suit :

- emploi rural
- emploi moderne privé

- emploi moderne public
- emploi temporaire et/ ou saisonnier.

Article 5. Tout citoyen en âge de travailler privé d'emploi peut bénéficier d'un supplément de formation qui lui assure un débouché professionnel.

Tout individu a le libre choix de l'emploi qui lui convient et le droit d'acquérir les qualifications nécessaires à cette occupation.

## TITRE II LES OBJECTIFS

### CHAPITRE PREMIER LES OBJECTIFS GENERAUX

Article 6. Les objectifs généraux de la Politique Nationale de l'Emploi consistent à :

- procurer des outils pour la promotion de l'emploi à tous les décideurs et à toutes les parties prenantes ;
- donner les grandes lignes d'orientation pour l'intégration de la dimension «Emploi» ;
- servir le cheminement d'intégration de Madagascar dans le concert des communautés régionales et internationales sur l'emploi ;
- renforcer le partenariat entre l'Etat, les travailleurs et les investisseurs pour le développement humain, rapide et durable.

### CHAPITRE II LES OBJECTIFS SPECIFIQUES

Article 7. La Politique Nationale de l'Emploi vise à favoriser un environnement propice à la croissance économique, à l'investissement et à l'emploi par :

- la mise en confiance des opérateurs économiques en instaurant un climat de sécurité des personnes, des affaires et des biens ;
- l'instauration d'un environnement macro-économique favorable à l'investissement productif et à la création d'entreprises performantes et porteuses d'emplois ;
- la création des conditions les plus favorables pour la croissance des activités dans les différents secteurs et la multiplication des différents types d'emploi ;
- la promotion et la préservation des ressources humaines en faisant respecter l'application de la législation du travail.

Article 8. La Politique Nationale de l'Emploi vise à appuyer le secteur privé, principal acteur de la réduction du chômage par :

- la protection de l'emploi existant en soutenant les entreprises déjà opérationnelles aussi bien par des mesures incitatives que des mesures d'accompagnement ;
- l'adoption de démarches sectorielles ciblées pour améliorer les conditions de la création d'emploi et par le renforcement du soutien de financement aux entreprises ;
- l'encouragement et le renforcement institutionnel et organisationnel du secteur privé en vue de la promotion de l'emploi par un appui aux organisations professionnelles ;
- le soutien à la politique de l'emploi par des mesures actives d'accompagnement à la création de nouvelles entreprises.

Article 9. La Politique Nationale de l'Emploi vise à améliorer l'accès pour les travailleurs du secteur informel et du secteur rural à l'éducation et à la formation professionnelle en vue d'une meilleure productivité qui :

- leur accorde la priorité à l'éducation et à la formation professionnelle et renforce la professionnalisation des métiers ruraux par la formation en faveur des groupements ruraux ;
- adapte l'offre de formation aux réalités du milieu pour être en adéquation avec le contexte local et les débouchés ;
- consolide et élargit la base existante par la création de structures éducatives ou de formation de proximité ;
- applique effectivement la décentralisation par l'amélioration des structures de formation déjà existantes au niveau local.

Article 10. La Politique Nationale de l'Emploi vise à promouvoir des activités rémunératrices et génératrices d'emploi par :

- la promotion de l'auto emploi et des micro, moyenne et petite entreprises par l'accès au crédit, au marché structuré et aux services d'accompagnement et d'encadrement ;
- la facilitation à l'accès aux ressources productives, telles que la terre pour les ruraux en vue de favoriser l'émergence d'activités nouvelles de services ;
- la mise en place des dispositifs d'accès aux crédits et la promotion des activités génératrices de revenus par la redynamisation de la microfinance ;
- l'affranchissement des faiblesses institutionnelles en mettant en place un tissu d'associations de base, fortes et bien structurées.

Article 11. La Politique Nationale de l'Emploi vise à faciliter l'accès des groupes sociaux sensibles au marché de l'emploi notamment : les femmes, les jeunes et les handicapés en

- recherchant et en valorisant l'égalité des chances pour combattre la pauvreté par le relèvement du niveau d'instruction des femmes et la mise en place



- d'un cadre favorable à une éducation permanente et intégrée ;
- développant les infrastructures en vue d'améliorer le taux de scolarisation, de développer les structures d'accueil d'enfants de bas âge pour la libération de la femme au travail ;
  - favorisant la création et la multiplication des dispositifs d'accès au crédit en faveur des femmes ;
  - promouvant l'emploi des jeunes par l'éducation et la formation professionnelle adaptée à l'emploi et au milieu professionnel suivant des programmes répondant à la demande au niveau local, régional et national ;
  - établissant des synergies avec les secteurs productifs pour une contribution des acteurs économiques ;
  - tenant compte de la politique nationale de la jeunesse pour combattre le chômage, la pauvreté et la vulnérabilité.

Article 12. L'éducation et la formation professionnelle, chaînon essentiel pour l'accès à l'emploi et levier de professionnalisation, ont pour objectifs de :

- mettre en action la lutte contre les abandons et déperditions scolaires avec un accent particulier pour les zones rurales et les couches défavorisées ;
- identifier les besoins de qualification actuels et futurs pour offrir de formation adéquate, ciblée et accessible ;
- revitaliser le système et améliorer l'efficacité de l'enseignement technique et de la formation professionnelle ;
- appuyer la formation dans le secteur rural et les groupes sociaux sensibles en agissant sur l'offre et la demande ;
- réactiver l'organe partenarial Secteur Privé/ Régions/ Marché de formation/ Coopération internationale.

Article 13. En tant que mise à niveau de la main d'œuvre, la formation professionnelle fait un ensemble cohérent. A ce titre, elle doit remplir les conditions suivantes :

- être un dispositif cohérent intégrant la formation initiale, la formation continue, la formation en alternance et la formation à distance ;
- reposer sur l'idée selon laquelle le secteur privé forme une matrice pour l'emploi et le développement ;
- être liée à une politique du gouvernement mettant l'entreprise quelle que soit sa taille comme outil de développement ;
- être liée à une stratégie de mise à niveau de la main d'œuvre d'un secteur de production de biens et / ou de services ;
- répondre à la demande d'un secteur ou d'une filière économique.

Article 14. L'information, l'observation et l'orientation, éléments clés de la promotion de l'emploi sont assurées par :

- l'augmentation de la disponibilité des informations sur l'emploi ;

- la satisfaction des demandes d'informations à tous les niveaux ;
- l'information et l'orientation sur le marché de l'emploi.

Article 15. Le développement technique pertinent de l'innovation technologique et la promotion de la qualité sont initiées par :

- la normalisation de la qualité à grande échelle ;
- la valorisation et la mise en exploitation des propriétés intellectuelles et des fruits de recherche.

Article 16. La décentralisation, un espace de création d'emploi, sous- tend :

- la conception d'une approche territoriale cohérente
- la mise en évidence et le renforcement du volet «formation et emploi locaux».

Article 17. L'ensemble des systèmes générateurs d'emploi joue un rôle catalyseur vis-à-vis des forces productives et concerne :

- les entreprises modernes et les unités industrielles ;
- l'intensification de l'approche de Haute Intensité de Main-d'œuvre ;
- la micro et petite entreprise ;
- le système de financement de secteurs productifs.

Article 18. La promotion des micro, petite et moyenne entreprises constitue un levier important de réduction de la pauvreté en tant qu'outil de création et de valorisation de l'emploi par :

- la considération du secteur informel comme secteur de développement et la valorisation des potentialités dudit secteur ;
- la modernisation du secteur artisanal ;
- le renforcement des dispositifs existants en matière d'appui à la micro et petite entreprise.

Article 19. Les domaines d'intervention en milieu rural sont :

- le renforcement des stratégies et des politiques sectorielles ;
- la dynamisation des agricultures et des élevages traditionnels ;
- la modernisation de l'économie rurale par le développement de nouveaux métiers ruraux et la redynamisation du mouvement associatif et coopératif.

Article 20. Les dispositifs de financement adaptés au développement de l'emploi sont établis par :

- la facilitation de l'accès au financement des initiatives privées ;
- l'élargissement de l'offre de financement ;
- l'organisation et la rationalisation de la demande de financement en favorisant le rapprochement de l'offre et de la demande de crédit.

Article 21. L'amélioration du cadre social du travail constitue une des voies de concrétisation du principe de travail décent et participe au réalisme et à l'attractivité de la Politique Nationale de l'Emploi.

Elle consiste :

- à la mise en place d'un dispositif dynamique et autonome de placement en matière d'emploi ;
- au renforcement des capacités organisationnelles et matérielles des services de l'Etat en matière d'emploi ;
- à l'amélioration de la législation en matière de travail et d'emploi ;
- au renforcement et à l'amélioration du système administratif et judiciaire de contrôle de l'application de la législation du travail.

Article 22. L'amélioration de l'environnement législatif, institutionnel et organisationnel favorisant l'élargissement et l'épanouissement du système productif, comporte différentes mesures incluant :

- la modernisation du droit des affaires y compris l'offre aux investisseurs des conditions incitatives et cohérentes au regard des politiques de facilitation ainsi que la réforme du code rural et foncier ;
- la consolidation et le développement du dialogue social par l'élargissement de son champ d'action avec les autres partenaires du monde rural et du secteur informel

Article 23. Les mécanismes de protection sociale doivent prioriser les actions suivantes :

- l'appui aux organismes opérationnels pour mieux adapter leur produit face à l'évolution du marché telles que les prestations fournies par la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale, les banques et les assurances ;
- la conception de nouveaux dispositifs de protection sociale en direction des communautés de base, notamment aux producteurs non bénéficiaires ;
- le renforcement des actions de prévention contre le SIDA en milieu de travail et de sensibilisation contre la discrimination des personnes porteuses du VIH.

Article 24. Les problèmes inhérents aux pires formes de travail des enfants doivent être résolus à travers des actions axées sur le renforcement des institutions intervenant dans le cadre des programmes et la poursuite des efforts accomplis dans le domaine de la justice, de l'organisation ainsi que des règles juridiques.

Article 25. Les collectivités décentralisées doivent être sollicitées pour des appuis institutionnels dans la mise en œuvre des programmes communautaires initiés et de développement d'activités génératrices de revenus tout en éliminant progressivement le travail des enfants.

### TITRE III LES STRATEGIES

Article 26. Les leviers d'accompagnement de la Politique Nationale de l'Emploi sont basés sur :

- le système de financement de la Politique Nationale de l'Emploi ;
- la mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Emploi par un programme actif et intégré appelé Programme National de Soutien à l'Emploi qui assure la cohérence et la complémentarité au niveau de l'ensemble des appuis en faveur de l'emploi, développés par le programme ;
- le Conseil National de l'Emploi Élargi regroupant l'Etat, les employeurs, les travailleurs et les autres partenaires;
- l'organisme Malgache de Placement devant servir de dispositif efficace en matière d'accès à l'emploi du fait des opportunités générées par la structuration du rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi ;
- le Système National d'Information sur l'Emploi se présente comme un facteur favorable et facilitateur pour la promotion de l'emploi dans le pays.
- l'organisme chargé de la définition, la conception et l'opérationnalisation d'un système d'observation de l'emploi, pouvant satisfaire les besoins de l'action publique, du secteur privé et des institutions d'enseignement, d'éducation, de recherche et de formation.

Article 27. La mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Emploi engendre des coûts et exige une prise en charge financière par les différents acteurs à la promotion et au développement de l'emploi.

Un système de financement adéquat obéissant aux règles d'imposition basées sur la clarté et la transparence, associant l'Etat, les employeurs et les travailleurs, doit être mis en place, comme principe de base.

La promotion de l'emploi et de la formation professionnelle, en milieu rural, est appuyée par la mise en place d'un fonds d'appui au développement d'initiative paysanne.

Article 28. Les mécanismes de suivi et d'évaluation de la Politique Nationale de l'Emploi servent de support pour aider à mieux mesurer les avancées et l'impact de la Politique Nationale de l'Emploi.

### TITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Article 29. Le Document cadre de la Politique Nationale de l'Emploi, cadre de référence de son exécution, est annexé à la présente Loi et fait partie intégrante de la Loi.

Article 30. Des textes réglementaires seront pris en application de la présente loi.

Article 31. Toutes dispositions contraires à la présente loi sont et demeurent abrogées.

Article 32. La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République  
Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Promulguée à Antananarivo, le

Marc RAVALOMANANA

Le Premier Ministre,  
Chef du Gouvernement,

Jacques SYLLA



République de Madagascar



Organisation  
internationale  
du Travail

## LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI

La Politique Nationale de l'Emploi est un outil de promotion de l'emploi, incluant tous les décideurs et les parties prenantes pour lutter contre le sous-emploi et le chômage à Madagascar

### PREAMBULE

Conformément à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, aux Conventions internationales et à la Constitution malgache qui prônent conjointement que le travail est un droit fondamental à toute personne sans distinction de sexe et de race d'une part; et en faisant référence au DSRP pour la réduction de la pauvreté à Madagascar d'autre part, le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales en collaboration avec ses différents partenaires ont élaboré le Document Cadre de la Politique Nationale de l'Emploi afin de donner "au volet Emploi", à travers la promotion de l'emploi productif, rémunérateur et librement choisi, un rôle singulièrement important dans les efforts visant la croissance économique du pays et l'amélioration du niveau de vie de la population.

### ENJEUX

La mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Emploi tient compte des enjeux basés sur :

- l'ajustement structurel, la libéralisation économique, la croissance et l'emploi ;
- la dynamique démographique et la pauvreté ;
- l'état du marché du travail ;

- les groupes sociaux sensibles (femmes, jeunes, travailleurs déflatés, handicapés) ;
- les dispositifs existants en matière d'information et d'observation sur l'emploi ;
- les mécanismes du dialogue social.

## **OBJECTIFS GENERAUX**

Les objectifs généraux fixés sont de trois ordres :

- Donner les grandes lignes d'orientation pour une meilleure intégration "du volet Emploi" ;
- Procurer à tous les acteurs des dispositifs appropriés pour la promotion de l'emploi ;
- Renforcer le partenariat entre l'Etat, les travailleurs et les investissements en matière de promotion de l'emploi et de la formation professionnelle.

## **OBJECTIFS SPECIFIQUES**

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- Mettre en place un environnement propice aux investissements, à l'emploi et à la croissance et un cadre réglementaire sécurisant à toutes les parties prenantes ;
- Appuyer le secteur privé, acteur principal de la réduction du chômage, en adoptant des mesures incitatives à la création d'emplois ;
- Instaurer un système d'éducation et de formation professionnelle adapté et performant ;
- Améliorer l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle pour les travailleurs du secteur informel et du monde rural en vue d'une meilleure productivité ;
- Promouvoir les activités génératrices d'emploi, d'auto-emploi ainsi que les micro, petites et moyennes entreprises par l'accès au crédit, aux marchés structurés et aux services d'appui technique ;
- Faciliter l'accès des groupes sensibles (jeunes, femmes,...) au marché de l'emploi ;
- Elaborer et mettre en œuvre des règles du marché du travail favorisant la compétitivité et l'emploi et protégeant les droits des travailleurs ;
- Renforcer le partenariat entre l'Etat, les travailleurs et les investisseurs.

## AXES STRATEGIQUES D'INTERVENTION PRIORITAIRE

Les stratégies d'intervention reposent sur les trois axes prioritaires ci-après :

Axe 1 : Education et formation, innovation technologique et espace de développement :

- l'éducation et la formation professionnelle comme étant un levier incontournable facilitant l'accès à l'emploi et la professionnalisation ;
- l'information, l'observation et l'orientation en tant qu'éléments-clés à la promotion de l'emploi ;
- le développement des acquis techniques locaux pertinents, l'innovation technologique, ainsi que la promotion de la qualité, support d'une meilleure compétitivité ;
- la décentralisation appréhendée comme un espace de création d'emploi.

Axe 2 : Accès aux investissements productifs et générateurs d'emploi :

- le développement des entreprises modernes et des unités industrielles (micro et petite entreprise), un réservoir particulièrement important pour la création d'emploi ;
- la diffusion de l'approche HIMO dans le développement de l'emploi, un moyen de mobiliser les ressources potentielles de la main-d'oeuvre ;
- le soutien à l'émergence d'une économie rurale créatrice d'emploi ;
- la mise en place des dispositifs de financement adaptés au développement de l'emploi

Axe 3 : Environnement législatif, institutionnel, organisationnel et social de l'emploi :

- la modernisation du droit des affaires ;
- la promotion du dialogue social ;
- l'amélioration du cadre administratif relatif à l'insertion à l'emploi (dispositifs dynamiques de placement, renforcement des capacités des services étatiques,...) ;
- la mise sur pied de nouveaux dispositifs de système de protection sociale au profit des petits producteurs et des groupes vulnérables ;
- la lutte contre le travail des enfants



## **LEVIERS D'ACCOMPAGNEMENT A LA MISE EN ŒUVRE DE LA PNE**

La mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Emploi exige impérativement :

- la mise en place d'un système de financement approprié, prise en charge à la fois par l'Etat, les Employeurs et les Travailleurs
- l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme actif, cohérent, intégré et coordonné dénommé

Programme National de Soutien à l'Emploi ;

- la mise en place :
  - du Conseil National de l'Emploi Elargi qui regroupe l'Etat, les représentants des employeurs et des travailleurs et tout autre partenaire,
  - de l'Organisme Malgache de Placement, et
  - de l'Observatoire Malgache de l'Emploi et de la Formation Professionnelle Continue et Entrepreneuriale ;
- la mise en œuvre des mécanismes de suivi et d'évaluation ;
- la prise en considération de la matrice des risques et des facteurs de réussite.



Madagascar

## POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI - PNE

---

«Les familles ont des revenus moyens ou très bas (...) Les prix ont monté, mais les salaires n'ont pas suivi au même rythme. Et ceux qui n'ont pas d'emploi ne voient pas le progrès.

Est-ce que nous avons des réponses pour eux ? Je crois que oui. La clé pour moi c'est la création d'emplois. Nous devons créer des emplois suivant notre vision "Madagascar naturellement I". A cet égard, les investissements, surtout les investissements nationaux, ont un rôle important à jouer».

*Marc Ravalomanana, Président de la République  
(Dialogues présidentiels 2008)*

«Le travail décent est la voie à suivre pour faire reculer la pauvreté et donner à l'économie mondialisée une plus grande légitimité (...) Toute famille doit avoir un revenu de base, pouvoir se soigner et scolariser ses enfants (...)».

*Juan Somavía, Directeur général du BIT*

